

логічний чинник, тобто його система цінностей, інтересів. Раціональне формування і ефективне використання заощаджень населення мають місце тільки за наявності продуктивної системи цінностей, яка, як будується на трьох основних вузлах: довіра, відповідальність і особа.

Взаємозв'язок між економічним зростанням і рівнем сукупних заощаджень, відмічений вище, відповідає реальності тільки для країн, в яких створені механізми по формуванню і ефективному використанню збереженої частини доходів економічних суб'єктів [7]. Інакше зростання заощаджень збільшуватиме вилучення засобів з потоку «доходи-витрати» і, як наслідок, обумовлювати недостатність засобів для покриття витрат виробників, пов'язаних з випуском продукції, і т.д. Отже, збільшення заощаджень в країнах, що не мають ефективних механізмів по їх залученню і використанню в економіці, є не благом, ведучим до економічного зростання, а одним з основних чинників, які сприяють виникненню негативних структурних деформацій народного господарства і економічному спаду.

1. Большой экономический словарь. – 5-е изд. доп. и перераб. / Под ред. А.Н.Азриляна. – М.: Ин-т новой экономики, 2002. – 1205 с.

2. Классика экономической мысли: Сочинения / В.Петти, А.Смит, Д.Рикардо и др. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. – 368 с.

3. Сей Ж. Б. Трактат по политической экономии. – М., 2000. – 51 с.

4. Милль Д.С. Основы политической экономии. Т.1: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1980. – 286 с.

5. Маршалл А. Принципы политической экономии: В 3 т. Т.1: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1983. – 415 с.

6. Історія економічних вчень / За ред. Л.Я.Корнійчук. – К., 2000. – 389 с.

7. <http://www.franko.lviv.ua/faculty/ekonom/Economics/publish/Dohody.htm>.

*Отримано 20.05.2008*

УДК 336.1

Л.В.КОЗАК

*Волинський національний університет ім. Лесі Українки, м.Луцьк*

## **ВИДАТКИ МІСЬКИХ БЮДЖЕТІВ НАПРИКІНЦІ XVIII ст. – 80-х РОКІВ XIX ст. (за матеріалами Волинської губернії)**

Розглядаються основні статті видатків міських бюджетів впродовж періоду, коли закладався фундамент сучасної системи міських фінансів. Досліджено структуру обов'язкових та факультативних видатків міських бюджетів за матеріалами Волинської губернії.

Зростання значення місцевих фінансів у сучасній фінансовій системі України зумовлює детальне дослідження структури місцевих бюджетів, джерел формування доходів, основних напрямків фінансування

та способів подолання дефіциту місцевих бюджетів. У зв'язку з цим актуалізується вивчення історико-економічного досвіду формування міських фінансів сучасного типу, зокрема основних статей видатків міських бюджетів.

Мета нашого дослідження – визначити основні обов'язкові та факультативні статті видатків міських бюджетів наприкінці XVIII – 80-х років XIX ст. та проаналізувати виконання міських і делегованих державою зобов'язань органів місцевого управління. Хронологічні межі роботи обумовлені часом приєднання Правобережної України до Російської імперії та початком реформування міського самоврядування на підставі „Міського положення” 1870 р.

Окремі аспекти формування міських бюджетів розкриті у роботах науковців середини XIX – початку XX ст. [13, 14]. Відомий економіст І.С.Бліох досліджував еволюцію державних фінансів і їх зв'язок з місцевими бюджетами [12]; І.Х.Озеров розробляв критерії розмежування обов'язкових і факультативних видатків міських бюджетів [15]. На сучасному етапі розвитку історико-економічної науки фінанси місцевих органів влади у Правобережній Україні в XIX ст. ще не стали предметом спеціального дослідження. Запропонована стаття актуальна ще й тому, що саме в другій половині XIX ст. складаються основні принципи місцевого фінансування.

В теорії фінансів у видатковій частині бюджетів розрізняють постійні та факультативні видатки. У структурі міського бюджету Волинської губернії такий поділ з'явився лише на початку 50-х років XIX ст. Тоді до деяких постійних видатків належали кошти, які спрямовувалися на утримання органів місцевого управління, фінансування соціальної сфери, благоустрій міста та виконання видатків, делегованих державою [12]; до факультативних – на будівництво, реконструкцію мостів, переправ, приміщень, які займали окремі органи управління та інше [15]. Таке розмежування перелічених статей видатків не було характерним для бюджетів усіх міст. Наприклад, фінансування церковно-парафіяльних шкіл у бюджетах Житомира і Луцька належало до постійних видатків, тоді як у бюджетах інших повітових міст Волинської губернії воно мало обов'язковий характер.

Відповідно до „Міського положення” 1785 р. міська громада мала право самостійно визначати статті фінансування. Переважно до них належало утримання магістрату, фінансування шкіл та установ у місті, що підлягали приказу громадської опіки, громадські будівлі та ремонт доріг. У зв'язку з недостатньо розвинутою доходною базою міст до 30-х років XIX ст. [14] основною видатковою статтею міських бюдже-

тів Волинської губернії залишалося фінансування окремих органів місцевого управління [1]; згодом перелік статей видатків розширився за рахунок видатків на поліпшення благоустрою міст та частково видатків на соціальну сферу. Відповідно до суспільного призначення у структурі міських бюджетів можна виділити шість груп видатків, призначених для фінансування: 1) місцевого управління; 2) освіти, медицини та (рідше) соціального забезпечення; 3) благоустрою міст; 4) військових видатків; 5) погашення позики чи виконання фінансових зобов'язань попередніх бюджетних періодів; 6) екстраординарні витрати.

До структури видатків на утримання міських дум та магістратів входили: 1) оплата праці секретаріату та канцелярських службовців; 2) витрати на канцелярське обладнання; 3) оплата орендної плати приміщення, що займали магістрат і міська дума; 4) опалення та освітлення цих приміщень.

Упродовж кінця XVIII ст. – 70-80-х років XIX ст. найбільшою за обсягом видатковою статтею були витрати на міське управління, частина яких у міських бюджетах Волинської губернії досягала 50-70% [11]. До складу цієї статті видатків належало фінансування магістрату, ратуші, міської думи (де такі були створені) та міської поліції. Фінансування магістратів було передбачено у бюджетах Житомира та семи повітових міст (усього в Волинській губернії нараховувалось одинадцять штатних повітових міст) – Ковеля, Володимир-Волинського, Луцька, Новоград-Волинського, Овруча, Кременця та Дубно. У першій половині XIX ст. у Новоград-Волинському (наприкінці XVIII ст.) та Житомирі (наприкінці 30-х років XIX ст.) поряд з магістратами були створені також і міські думи. Цим пояснюється більший (приблизно в півтора рази [3]) обсяг витрат бюджетів цих міст на міське управління порівняно з іншими містами Волинської губернії. Після ліквідації магістратів Волинської губернії у кінці 60-х років XIX ст. міські думи були створені також у Володимир-Волинському, Дубно, Кременці, Луцьку, Овручі та Рівному [2].

У повітових містах Волинської губернії, де фінансовими справами займалися магістрати, при них функціонувало господарське відділення. До його складу входили секретар з окладом 150-200 руб., два три писарі (50-90 руб. кожному), рідше – сторож (30-40 руб.), столоначальник (100 руб.) чи розсильний (30-50 руб.) [6]. Штат міської думи теж обмежувався секретарем (з окладом 170-180 руб.), бухгалтером (150-170 руб.), одним-двома писарями, розсильним і сторожем, утримання яких становило близько 600-900 руб. у рік [8]. Крім магістратів та міських дум, до органів міського управління належала ратуша, яка

була створена в заштатному містечку Волинської губернії – Олиці (наприкінці XVIII ст.) й фінансувалася за рахунок самооподаткування місцевого населення [9]. До особового складу ратуші станом на 1854 р. входили секретар, на якого покладалися й посадові обов'язки бухгалтера, писар, сторож та розсылний. Утримання штату обходилося міській громаді близько 200-300 руб. у рік.

Крім витрат на оплату праці секретаріату та канцелярським службовцям магістрату, міської думи чи ратуші, у структуру видатків на їх утримання також входили опалення, освітлення та оренда приміщення. Розмір орендної плати за приміщення, яке займали міські органи влади, встановлювався шляхом підписання двостороннього договору між міським магістратом (думою чи ратушею) і власником приміщення, який завірявся губернським правлінням. Так, станом на 1834 р. органи міського управління губернського та шести повітових міст, що перебували у державній власності, мали власне приміщення, а тому обсяг їх фінансування не передбачав сплати орендної плати [3], тоді як у 1858 р. лише магістрати Володимира, Ковеля та Луцька розміщувалися у будівлях комунальної власності; для інших розмір орендної плати становив близько 50-200 руб. у рік. Додаткові витрати Новоград-Волинської думи були пов'язані з орендою житлового приміщення для посесора сільського поселення Суслова, яке перебувало у міській власності.

До витрат на місцеве судове управління належало фінансування сирітського, (рідше) словесного суду, канцелярія яких часто приєднувалася до магістратів. Крім того, у бюджетах міст Волинської губернії закладалися щорічні витрати у розмірі 30-40 руб. на утримання писаря при повітовому стряпчому.

Динаміка видатків на утримання правоохоронних органів у містах Волинської губернії в 30 – 60-х роках XIX ст. показує зростання їх питомої частки від 30 % до 50-60 % усіх видатків міських бюджетів. Причинами цього були: 1) розширення компетенції поліцейного управління за рахунок місцевої пожежної охорони, 2) забезпечення амуніції, провіанту та житлом нижніх військових чинів, які входили до складу міської поліції, 3) збільшення штату міської поліції у Волинській губернії, зумовлене соціально-політичними заворушеннями на Правобережній Україні, 4) покриття видатків на опалення й освітлення в'язниць та оренди приміщень для затримання арештантів.

У ході реформування та розширення поліцейного управління на початку 40-х років XIX ст. городничі Староконстантинова, Володимир-Волинського, Луцька були замінені поліцмейстерами. Вони отри-

мували оклад з міських доходів (а у випадку дефіциту міського – із губернського бюджету) [5], а також грошові виплати, які забезпечували відповідні умови для здійснення покладених на них службових обов'язків: „квартирні” (з метою житлового забезпечення окремих чиновників та службовців поліційного управління) та виплати на провіант й амуніцію. У такий спосіб станом на початок 50-х років XIX ст. поліцмейстер отримував оклад у розмірі 175 руб., становий пристав та квартальний – 60 – 70 руб., а також грошові виплати для житлового забезпечення у розмірі 30-50 руб.; нижні чини поліції та пожежники забезпечувалися провіантом, обмундируванням та окладом у розмірі не більше 130 руб. на рік [6]. Поліції приватних міст (Рівного, Острога, Заславля, Старокопистинів) до 40-х років XIX ст. утримувалися за рахунок власників землі, а згодом – міських доходів відповідно до своїх бюджетів та кошторисів витрат на утримання поліції, які щорічно затверджувалися губернатором [7].

У структурі видатків на місцеве управління з 40-х років XIX ст. зросла частка витрат міста на утримання в'язниць. Відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ від 1844 р. за рахунок залишків міських та земських зборів облаштовувалися окремі приміщення для утримання арештантів. У повітовому місті повинно було бути не менше п'яти, а в губернському – десяти камер довжиною і шириною у три метри [8]. Згідно з наказом фінансування будівництва нових приміщень мало належати до факультативних видатків міста, однак на практиці воно було постійною статтею бюджету.

Утримання поліційного управління передбачало також фінансування місцевої пожежної охорони, тобто видатки на оплату праці брандмейстеру, закупівлю й ремонт пожежного обладнання, коней та їх утримання. Однак зростання видатків на утримання штату поліції у півтора – два рази в 70-х – на початку 80-х років порівняно з 30-ми роками XIX ст. призвело до скорочення видатків на місцеву пожежну охорону. Так, станом на 1881 р. у міських бюджетах Волинської губернії, де не було введено Міського положення 1870 р., не фінансувалося утримання команди пожежників, коней та оновлення чи ремонт пожежних інструментів [9].

Водночас органи державної влади також делегували частину своїх повноважень органам міського управління і вимагали їх реалізацію за рахунок міських доходів: оплата праці чиновникам, відряджених Міністерством внутрішніх справ чи Міністерством фінансів у канцелярію волинського губернатора (з 1834 р.), часткове фінансування видатків Міністерства внутрішніх справ чи губернського правління. Таке

зростання постійних видатків на місцеве управління спричинило до: 1) пошуку нових джерел міських доходів, 2) скорочення видатків у соціальну сферу та на покращення благоустрою міста, 3) зростання потреби у державних трансфертах з метою покриття обов'язкових видатків. У такий спосіб статті видатків міських бюджетів на місцеве управління зростали у два – три рази швидше, ніж видатки на соціальну сферу чи покращення благоустрою міст.

Видатки міського бюджету на соціальну сферу обмежувалися лише фінансуванням церковно-парафіяльних училищ, медицини та частково соціального забезпечення. До середини 60-х років XIX ст. видатки на оренду приміщення, опалення та освітлення для церковних училищ здійснювалися лише з бюджетів Житомира, Луцька та Новограда-Волинського [10], але згодом і це фінансування було призупинене. Видатки на медицину, а саме утримання міського лікаря та повитухи, закладалися лише у Житомирському та Кременецькому бюджетах [11].

Незначна частина міських видатків призначалася на соціальне забезпечення. Із доходів Житомира здійснювалися виплати синам колезького секретаря, які не досягли повноліття і були позбавлені годувальника, у розмірі 100 руб. на рік [4]; за рахунок грошових ресурсів Луцька орендували землі сільськогосподарського призначення для Луцької інвалідної команди [3]. Однак такі статті фінансування були поодинокими і нерегулярними.

Тенденція до скорочення була характерна і для видатків, спрямованих на покращення благоустрою міст. Їх питома частка у бюджетах Волинської губернії 30-50-х років XIX ст. становила приблизно 7-17%, а на початку 80-х років – не перевищувала 1% усіх видатків. До структури видатків на благоустрій міста належали статті витрат на освітлення та прибирання міських вулиць, укладання бруківки, будівництво, реконструкцію мостів і переправ, ілюмінацію міста в святкові дні та ін.

Скорочення видатків на місцеву пожежну охорону, благоустрій міст та недостатнє фінансування соціальної сфери було зумовлене також зростанням витрат на військові потреби та міжбюджетних трансфертів із міських бюджетів державному. Питома частка цих видатків у бюджеті губернського міста Волинської губернії становила близько 10%, а для повітових – 20-30% від загального обсягу фінансування цих міст [11].

Отже, упродовж першої половини XIX ст. почав закладатися фундамент для формування міських фінансів сучасного типу. У видатковій частині міських бюджетів почали розрізняти обов'язкові (як прави-

ло, делеговані державою) та власні міські видатки, були визначені основні напрямки міського фінансування. До основних недоліків належало те, що: 1) видатки, які задовольняли місцеві потреби та на соціальну сферу, як правило, фінансувалися за залишковим принципом; 2) до 50-х років не було уніфіковано поділу видатків на обов'язкові та факультативні; 3) внаслідок постійного зростання дефіциту державного бюджету був розширений перелік обов'язкових видатків міських бюджетів, які задовольняли насамперед загальнодержавні потреби. Це стало підставою для подальшого реформування системи міських фінансів у напрямку розширення компетенції органів міського самоврядування, збільшення фінансування на покращення благоустрою міст та задоволення місцевих потреб.

1.Державний архів Волинської області. Ф.229. – Оп.1. – Спр. 1а.

2.Центральний державний історичний архів м.Києва (Далі: ЦДІАУК). Ф.442. – Оп.44. – Спр. 437.

3.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 65. – Спр. 341.

4.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 67. – Спр. 507.

5.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 72. – Спр. 444.

6.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 73. – Спр. 231.

7.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 79. – Спр. 340.

8.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 83. – Спр. 10.

9.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 85. – Спр. 37.

10.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 88. – Спр. 348. Ч.1.

11.ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 551. – Спр. 45.

12.Блиох И.С. Финансы России XIX столетия. История – Статистика. Т.1. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1882. – 292 с.

13.Буданов М.В. Городское самоуправление в России. Городское самоуправление до 1870 г. – Ярославль: Общественная польза, 1877. – 371 с.

14.Дитятин И. Устройство и управление городов России. – Т. 1. Города России в XVIII в. – СПб.: Типография П.П.Меркулева, 1875. – 510 с.

15.Озеров И.Х. Основы финансовой науки. – Выпуск 2. Бюджет. Местные финансы. Государственный кредит. – М.: Типография т-ва И.Д.Сытина, 1908. – 335 с.

*Отримано 22.05.2008*